

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๑/๒๕๕๒

วันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งข้อโต้แย้งของจำเลย (บริษัท วิสต้า แลนด์ จำกัด กับพวก) เพื่อขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ได้ส่งคำร้องของจำเลย ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ย. ๕๕๐๕/๒๕๕๑ (บริษัท วิสต้า แลนด์ จำกัด กับพวก) มายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า การคิดดอกเบี้ยของ โจทก์โดยอาศัยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ออกข้อกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ประกาศอัตราดอกเบี้ยสูงสุดได้เองนั้น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ และมาตรา ๕๗ หรือไม่

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ได้เป็นโจทก์ฟ้อง บริษัท วิสต้า แลนด์ จำกัด ที่ ๑ นายชาติ บุญดีเจริญ ที่ ๒ เป็นจำเลย ในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ย. ๕๕๐๕/๒๕๕๑ ข้อหา กู้ยืม จำนอง ค้ำประกัน ขอให้จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ร่วมกัน ชำระหนี้เงินกู้เป็นเงิน ๒๖๒,๘๖๘,๖๖๕.๓๒ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๑๕ ต่อปี จากต้นเงิน ๒๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันฟ้องจนกว่าชำระเสร็จแก่โจทก์

จำเลยทั้งสองได้ให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์ จำเลยที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ส่งข้อโต้แย้งของตนไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า “...การคิดดอกเบี้ยของโจทก์อาศัยพระราช บัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยออกข้อกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยให้ธนาคารพาณิชย์ประกาศอัตราดอกเบี้ยสูงสุดได้เองนั้น...ขัดต่อกฎหมาย รัฐธรรมนูญ เพราะธนาคารพาณิชย์เป็นนิติบุคคลที่ทำการค้าโดยได้ผลประโยชน์ตอบแทนจากอัตราดอกเบี้ย ที่เกิดจากการปล่อยกู้ให้กับบุคคลหรือประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งถือว่าเป็นผู้บริโภครวมตามกฎหมายย่อมได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ การประกาศอัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์หรือของโจทก์ จะต้องมืองค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการตรากฎหมาย กฎ

หรือข้อบังคับ และให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ประกาศนาคารแห่งประเทศไทย...ประกาศนาคารพาณิชย์หรือประกาศของโจทก์...เกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่ใช้บังคับกับบุคคลหรือประชาชนโดยทั่วไป ไม่มีองค์กฤษฎีที่มีตัวแทนผู้บริโภคให้ความเห็นชอบ... เป็นการขัดต่อมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อีกทั้งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็ไม่ได้บัญญัติให้ธนาคารพาณิชย์ประกาศอัตราดอกเบี้ยได้เอง ประกาศของโจทก์จะอาศัยประกาศนาคารแห่งประเทศไทยหรือจะอาศัยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ประกาศนาคารโจทก์ก็จะมีสภาพเป็นกฎหมายที่บังคับใช้โดยทั่วไป ซึ่งจะต้องเสนอเป็นกฎหมายและผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรจึงชอบตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ...ประกาศนาคารแห่งประเทศไทย ประกาศนาคารพาณิชย์โดยอาศัยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ขัดแย้งตาม มาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงถือว่าใช้บังคับไม่ได้... จึงจำต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐...”

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ได้บันทึกรายงานกระบวนการพิจารณาว่า “นายจำเลยแถลงว่าพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยออกข้อกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ประกาศอัตราดอกเบี้ยสูงสุดได้เองนั้น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗ ขอให้ศาลรอกการพิจารณาคดีนี้ไว้ก่อน แล้วส่งข้อโต้แย้งของจำเลยไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเสียก่อน รายละเอียดปรากฏตามคำร้องของจำเลยที่ ๑ ฉบับลงวันที่วันนี้

นายโจทก์แถลงไม่ค้าน

พิเคราะห์แล้ว ตามคำร้องของจำเลยเป็นกรณีที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ที่บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี้ว่าการกระทรวงการคลัง ออกข้อกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ประกาศอัตราดอกเบี้ยสูงสุดได้เอง ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗ ต้องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ จึงให้รอกการพิจารณาคดีนี้ไว้ก่อนและให้ส่งถ้อยคำสำนวนนี้ไปยังศาลรัฐธรรมนูญต่อไป...”

คำวินิจฉัย

ประเด็นที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมีอยู่ว่า ประกาศนาคารแห่งประเทศไทย ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ และประกาศของโจทก์เกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่โจทก์อาจเรียกเก็บจากประชาชนโดยทั่วไป ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๕๗ หรือไม่

ในรายงานกระบวนการพิจารณาของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๒ มีการระบุว่า “ทนายจำเลยแถลงว่าพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยออกข้อกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ประกาศอัตราดอกเบี้ยสูงสุดได้เองนั้น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗...” ซึ่งดูเหมือนเป็นการตั้งประเด็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอีกประเด็นหนึ่งต่างหาก กล่าวคือ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ในส่วนที่บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องอัตราดอกเบี้ยและส่วนลดนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ หรือไม่ แต่อย่างไรก็ดี เมื่อตรวจสอบคำร้องของผู้ร้อง ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๒ โดยละเอียดแล้ว ไม่ปรากฏว่าผู้ร้องได้อ้างว่าพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างไร ในทางตรงกันข้ามผู้ร้องเห็นว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ “ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องเกี่ยวกับดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกเก็บได้ ไม่ได้ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ประกาศเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยได้เอง” ซึ่งเท่ากับเป็นการกล่าวอ้างว่า ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ และประกาศของผู้ถูกร้องเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยสูงสุดนั้น ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ทั้งนี้ ผู้ร้องย่อมจะต้องถือว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้อย่างสมบูรณ์โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่าประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ มิใช่เป็นประเด็นที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และประเด็นที่ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ตั้งมานี้ก็ไม่ใช่เป็นเรื่องที่ “ศาลเห็นเอง” ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ แต่เป็นเรื่องที่ศาลแพ่งเข้าใจว่าผู้ร้องได้โต้แย้งมาเช่นนั้น ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว

ผู้ร้องได้ขอให้ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งข้อโต้แย้งของตนให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติในวรรคหนึ่งว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖...ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องได้นั้น จำเป็นที่จะต้องตรวจสอบในเบื้องต้นเสียก่อนว่าคำร้องดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญที่อ้างไว้ หรือไม่

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒ ว่า ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ สิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น จะต้องเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” สำหรับประกาศนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยเดียวกัน ว่าเป็นประกาศที่มีได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ แต่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ อีกทอดหนึ่ง จึงไม่มีฐานะเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ

ส่วนประกาศของโจทก์ฉบับต่างๆ ที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดและส่วนลดที่โจทก์อาจเรียกเก็บได้นั้น ก็มีลักษณะและวัตถุประสงค์เช่นเดียวกันกับประกาศนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๕ ซึ่งคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๒ ของศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า “มิใช่ประกาศของทางราชการและไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยให้ได้” อาศัยหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วางไว้เป็นบรรทัดฐาน จึงเห็นว่าประกาศของโจทก์ดังกล่าว ซึ่งเป็นแต่เพียงประกาศของธนาคารพาณิชย์ในภาคเอกชนแห่งหนึ่งเท่านั้น มิใช่เป็นประกาศของทางราชการ ย่อมไม่มีฐานะเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ